

Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale

Les pays de tradition unitaire et centralisée, comme le Royaume uni, l'Italie, l'Espagne ou la France n'en finissent pas de réformer leurs institutions locales. Que l'on ait choisi de basculer vers des formes fédérales, comme l'Espagne ou le Royaume Uni ou que l'on conserve des modalités de cohabitation entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, l'architecture territoriale est soumise à des tensions, des contradictions et des controverses dont l'un des pôles est l'autonomie, voire l'indépendance des territoires, justifiée à la fois par l'identité culturelle et l'efficacité de l'action publique et l'autre est l'équité et la redistribution entre territoires. Le paradoxe de cette oscillation permanente, qui dure depuis plus de vingt ans, est qu'elle se déploie dans un contexte général où le « territoire » a perdu de sa force économique et sociale : plus la société et l'économie s'affranchissent de facteurs de localisation « naturels », plus la question du gouvernement territorial devient problématique.

Alors que les territoires institutionnels sont traversés par des flux de personnes, de marchandises et d'information, il devient toujours plus illusoire de prétendre restaurer en permanence un ordre territorial, redonnant lisibilité et simplicité au système en séparant les territoires et distinguant les responsabilités. Le système territorial est durablement complexe. L'ordre territorial, fondé sur la prétendue « pertinence » des périmètres et l'étanchéité des « blocs » de compétences, aboutit à des blocages, des concurrences et, au total, à une certaine inefficacité. Seule la pratique interterritoriale, consistant à laisser les collectivités et les acteurs locaux produire les agencements pertinents face à l'extrême diversité des questions que soulève le local, permet à la fois de consolider les collectivités et de conférer sa pleine efficacité à l'action publique territoriale.

Les territoires entrent en turbulence

On peut accepter ceci que le développement social et économique des territoires se produit historiquement en raison de facteurs « innés », liés à des caractéristiques géographiques, géologiques ou physiques que l'activité humaine combine en facteurs de production : présence de gisements, usage de la force hydraulique, localisation « stratégique », etc. Les caractéristiques propres de l'espace ont longtemps constitué le principal facteur de localisation des activités et de la production de richesses. Or l'évolution des produits et des modes de production, l'importance prise par l'immatériel et les services, la baisse des coûts de transport des matières premières comme des produits semi-finis ou finis relativisent l'importance des ressources géographiques et géologiques dans la stratégie d'implantation des firmes. Les territoires tendent vers une certaine banalité : si les spécialisations

demeurent, le « bruit de fond » de l'activité économique, alimenté notamment par les mécanismes de transfert et de redistribution tend à l'équivalence. Les services, particulièrement les services de santé, d'éducation et d'intermédiation, la construction et le commerce constituent désormais la toile de fond de toute économie territoriale. L'une des raisons de cette banalisation relative des territoires les uns par rapport aux autres réside dans la mobilité des ménages qui se sont, depuis longtemps, libérés des limites territoriales et décrivent de vastes espaces en choisissant — pour ceux qui ont les moyens de le faire — leurs espaces de consommation, de loisir, de résidence et de travail.

La mobilité des hommes, des biens et des services — et, de plus en plus, de l'information — est un puissant facteur d'égalisation des conditions territoriales en même temps qu'elle contribue à en affaiblir la consistance. Les gouvernements locaux n'encadrent plus, et depuis longtemps, des communautés autonomes, compactes et autocentrées : tous les territoires sont en permanence traversés par des flux, les liens entre entreprise et territoire se distendent, les usagers des villes tendent à être plus nombreux que leurs citoyens. C'est bien du fait de ce processus par lequel les hommes et les activités perdent leur enracinement que, par contrecoup, la question territoriale monte en puissance comme problème pour l'action publique, dans la mesure où, désormais, l'acquis a pris le pas sur l'inné.

En effet, dans le même temps où les qualités naturelles perdaient de leur importance, la « fabrique des territoires » devenait un facteur décisif du développement économique et social. La nouvelle économie géographique a mis en évidence ce que les acteurs

par
DANIEL BÉHAR
PHILIPPE ESTÈBE
MARTIN VANIER
Coopérative Acadie

territoriaux pratiquaient depuis longtemps, ceci que les externalités engendrées par les activités humaines produisent désormais plus de richesses que la seule transformation des ressources naturelles. Les territoires ne sont plus des donnés, mais des construits ou des obtenus par la concentration et le croisement des activités humaines.

Cette dimension nouvelle bouleverse les logiques éprouvées d'administration des territoires, visant à la prospérité et au bien être de leurs habitants. Elle alimente une compétition croissante entre territoires pour attirer les actifs, les revenus et les capitaux. Elle produit des effets paradoxaux : l'existence d'un pôle économique actif ne garantit aucun entraînement sur les espaces environnants ; en un même lieu peuvent coexister des dynamiques de développement économique et des processus d'exclusion et d'appauvrissement ; des pôles d'activités directement reliés au monde entier peuvent se couper radicalement de leur environnement humain et géographique. Le territoire apparaît comme un problème pour l'action publique dès lors que les logiques de développement local deviennent chaotiques.

Un idéal moderne

Dans un pays comme la France, que l'on dit centralisé, mais qui, en réalité, a connu une imbrication sans équivalent du pouvoir national et des pouvoirs locaux, ce processus est au plus haut point perturbateur. La France ne dispose pas d'une tradition fédérale qui juxtapose des gouvernements locaux très autonomes et fortement centralisés¹. Au contraire, les pouvoirs équivalents en droit, et concurrents en fait, se superposent. Alors même que ces turbulences se posent à

tous les systèmes territoriaux, et que la plupart des pays ont fait le choix d'une stabilité institutionnelle, comprenant sans doute que toute recherche de pertinence était illusoire et qu'il « fallait faire avec ce qu'on a », les législateurs français semblent, depuis près d'un demi siècle, à la recherche de la formule magique qui permettrait de restaurer un ordre territorial lisible, susceptible de réguler le chaos apparent. Cette utopie de l'ordre territorial relève de ce que l'on pourrait appeler un idéal moderne, qui repose sur des présupposés et des principes constants.

“Les législateurs français semblent, depuis près d'un demi siècle, à la recherche de la formule magique qui permettrait de restaurer un ordre territorial lisible, susceptible de réguler le chaos apparent.”

Les deux présupposés à la base du chantier territorial permanent est qu'il n'existe qu'une forme d'exercice du pouvoir et qu'un seul modèle, le modèle étatique, fondé sur la souveraineté juridique ou politique sur le périmètre administré par les collectivités territoriales. Autrement dit, toute collectivité se coule dans

le moule étatique et tend à un monopole : la ville sature l'espace politique urbain, le conseil général sature l'espace politique départemental, la région sature l'espace politique régional.

Le deuxième présupposé, corollaire du premier, est qu'un bon gouvernement abolit la mobilité. Autrement dit, il faut construire des périmètres tels qu'ils englobent le plus possible les mouvements de population et, si possible, d'activités. Le mythe du rapprochement domicile-travail² (récemment repeint en vert) procède de cette idée : un territoire doit pouvoir gouverner des citoyens qui sont à la fois des actifs et des consommateurs et donc comprendre leurs déplacements (ne serait-ce que pour bénéficier du produit maximum des taxes locales). La métaphore du « bassin », utilisée pour englober les marchés du travail et du logement notamment procède en fait de cet idéal visant à abolir la mobilité. En recherchant le « bassin » (comme on délimite un « bassin versant » en hydrographie), on recherche le plus petit commun multiple spatial qui permet d'inclure les mobilités résidentielles, professionnelles et autres³.

C'est bien un modèle étatique qui s'impose à tous les étages : exercice du monopole politique au sein d'un périmètre qui « contient » des populations et des activités mobiles.

Ces deux présupposés se heurtent en permanence à une double réalité : celle de l'impossibilité de « contenir » la mobilité — « les bassins débordent »⁴ — et celle de faire coexister harmonieusement — du moins aux yeux du législateur — plusieurs souverainetés empilées. Dès lors, pour corriger ces réalités gênantes tout en maintenant le modèle étatique, les réformes qui se sont succédées depuis le début des années 1990 ont toutes cherché à mettre en œuvre deux principes.

Le premier principe est celui de la simplification du « mille feuilles ». Il y aurait une tranche de trop, que ce soit la commune ou le département. Il faut donc simplifier et tendre vers un système à deux niveaux. La réforme actuelle propose la n^{ième} version de cette simplification, en polarisant d'un côté sur le « bloc local » (communes et intercommunalités) et de l'autre sur un bloc intermédiaire (département et régions accrochés).

Le deuxième principe est celui de la rationalisation par spécialisation des compétences, à l'œuvre depuis les premières lois de décentralisation : pour juguler la concurrence des niveaux et que le citoyen comprenne enfin « qui fait quoi », il faut attribuer à chaque échelon des compétences exclusives et limitées, en rapport avec les caractéristiques de son périmètre.

Les deux principes relèvent bien d'une volonté permanente de sauver le modèle étatique, puisqu'il s'agit d'établir des souverainetés territoriales que l'on souhaite plus fermes, plus lisibles et plus efficaces. Et pourtant, depuis vingt ans, la mise en œuvre de ces principes les pervertit sans cesse. La volonté de simplification s'est toujours traduite par la création d'une

couche supplémentaire. Ainsi, bien qu'on s'en défende, ont été créés les pays, les communautés et bientôt les métropoles et les réseaux métropolitains. De plus, il est vraisemblable que la réforme du conseiller territorial n'entraîne pas un affaiblissement des départements mais au contraire une départementalisation des régions, qui constituent déjà le maillon faible du dispositif territorial. Un tel mécanisme est facile à comprendre. Il procède à l'évidence d'une forte résistance sénatoriale ; mais surtout, il correspond à une logique permanente d'adaptation des institutions aux réalités territoriales mouvantes. Dans sa sagesse —inconsciente ?— le législateur crée en permanence les contre-feux qui maintiennent les marges de jeu possible y compris face à sa propre volonté de rationalisation.

La volonté de spécialisation des compétences est, elle aussi, largement illusoire dès lors que les conseillers sont élus au suffrage universel direct : un élu répond à la demande sociale de son territoire électif et tend à intervenir sur l'ensemble des domaines (quitte à renvoyer la responsabilité sur d'autres échelons ou d'autres institutions) ; si l'on retire la « compétence territoriale générale » aux départements et aux régions, ils la reconstitueront autrement, par le jeu conventionnel par exemple, ou par l'incorporation de politiques territoriales dans les blocs de compétences sectorielles.

L'interterritorialité comme pratique ordinaire des acteurs locaux

Dans la pratique, il s'est constitué depuis plus de vingt ans un « système local » qui imbrique étroitement les différents échelons de collectivités territoriale, l'Etat et un nombre croissant d'agences spécialisées, dépendantes de l'Etat et/ou des collectivités territoriales : agences de l'eau, établissements publics foncier, agence de développement. Ce système local est paradoxal, dans la mesure où les acteurs sont à la fois rivaux et associés. La rivalité est d'ordre à la fois vertical et horizontal : verticalement, les échelons territoriaux sont en concurrence les uns avec les autres pour exister dans le paysage politique local ; horizontalement, pour attirer les ressources, les actifs, les revenus et les capitaux. Mais ces rivaux sont dans le même temps associés : condamnés à coexister, les acteurs territoriaux sont toujours plus conscients de ceci que leurs politiques territoriales sont toujours, d'emblée, interterritoriales.

La où le législateur veut inscrire la séparation des échelons et l'étanchéité des périmètres, la pratique les imbrique et les mélange. En effet, comment conduire des politiques publiques territoriales



Crédit photo : AU IdF

Le système des transports, organisé dans la grande tradition du « fédéralisme fiscal » (transports urbains, transports départementaux et Ter) se trouve, dans la pratique, soumis à des usages qui en bouleversent l'ordre a priori : les transports départementaux deviennent des liaisons intra métropolitaines, les Ter sont concurrencés par les lignes express administrées par les départements ; les autorités organisatrices des transports urbains sont sommées d'étendre leurs lignes et leurs prestations pour prendre en compte des territoires périurbains situés hors de leur périmètre juridique.

lorsque toute notre pratique nous convainc de l'imper-tinence congénitale de nos périmètres juridiques, aussi vastes qu'ils soient ? En inventant des politiques interterritoriales.

L'interterritorialité prend des visages multiples, mais elle procède d'une compréhension de plus en plus aiguë des problèmes d'action publique territoriale.

L'interterritorialité, condition nécessaire de toute politique territoriale.

Toute action territoriale est nécessairement interterritoriale, selon deux dimensions.

Une dimension verticale : un même phénomène territorial fonde une diversité des points de vue

d'échelle; aucun n'étant plus légitime qu'un autre, la notion de subsidiarité est donc largement fallacieuse ; il n'existe pas, en soi, de question qui mériterait d'être traitée plus particulièrement dans la proximité ou dans la distance. Ainsi, le système des transports, organisé dans la grande tradition du « fédéralisme fiscal » (transports urbains, transports départementaux et TER) se trouve, dans la pratique, soumis à des usages qui en bouleversent l'ordre a priori : les transports départementaux deviennent des liaisons intra métropolitaines, les TER sont concurrencés par les lignes express administrées par les départements ; les autorités organisatrices des transports urbains sont sommées d'étendre leurs lignes et leurs prestations pour prendre en compte des territoires périurbains situés hors de leur périmètre juridique. On pourrait multiplier les exemples sur le caractère arbitraire, inefficace et inflationniste de la séparation et de la superposition de blocs de compétences qui, de fait, concernent des échelles étroitement imbriquées. L'exemple des transports (on pourrait raisonner de même pour l'éducation) montre qu'il est à la fois nécessaire de combiner des points de vue d'échelle, chacun parfaitement légitimes, et en même temps absurde de découper les compétences selon une logique d'échelon.

L'autre ressort de l'interterritorialité est horizontal. Les acteurs politiques locaux prennent en compte les interdépendances concrètes dans lesquelles leurs territoires se trouvent pris. Dans le domaine du logement, par exemple, chacun s'accorde sur l'importance de disposer de collectivités de base bien pourvues en compétences et en moyens humains et financiers ; mais chacun comprend qu'il est absurde d'imaginer qu'une politique du logement conduite par une communauté d'agglomération pourrait s'arrêter aux frontières de celle-ci. Si la ville centre ne prend pas en compte les trajectoires et les stratégies des ménages qui les conduisent vers le périurbain ou les communes rurales, elle ne fait que chercher ses clés sous le réverbère, et passe à côté des marchés locaux de l'habitat. Le raisonnement est le même dans le champ des politiques d'emploi : une politique d'accès à l'emploi conduite dans le périmètre restreint d'une agglomération est évidemment vouée à l'échec. La politique d'emploi ou de logement doit-elle pour autant passer à l'échelon supérieur, en vertu d'une lecture brutale du principe de subsidiarité ? Evidemment non, car l'échelle plus large ne permet pas mieux de saisir le rapport entre offre et demande d'emploi : les effets de système ne sont pas les mêmes vus de l'agglomération, du département ou de la région. Il faut donc que l'agglomération qui s'intéresse à l'emploi utilise les instruments fournis par les échelons supérieurs, tout en inscrivant sa politique d'emploi dans une logique interterritoriale horizontale⁵. Si l'on veut un exemple, la politique d'insertion de la communauté d'agglomération de Grenoble ne peut se passer d'une compré-

hension du fonctionnement du marché du travail métropolitain, qui intègre les vallées voisines du Grésivaudan et du Voironnais, chacune organisée en intercommunalité communautaire, parce que le marché de l'emploi se constitue dans l'interaction entre ces territoires. Ce constat suffit-il à démontrer qu'il faudrait une « autorité » (quelconque) regroupant ces trois territoires pour maîtriser le marché du travail ? A l'évidence non, car, tout en étant dépendant des autres, chaque territoire conserve sa spécificité et apporte des fonctions particulières à l'ensemble. Une autorité englobante serait de toute façon conduite à différencier son action pour tenir compte des spécificités de chaque territoire.

L'efficacité de l'action publique territoriale passe donc, d'emblée par la prise en considération, et en charge, de sa dimension interterritoriale.

L'interterritorialité, nouvelle dimension démocratique

Les propositions qui précèdent sont évidemment de nature à alimenter les propos qui prônent la « simplification » des institutions territoriales, car, par définition, le « citoyen » n'y comprend rien. Le discours sur l'incompréhension du « citoyen » proprement incompréhensible sauf à considérer que ceux qui le tiennent imaginent que le « citoyen » est une sorte d'habitant désincarné, assigné à résidence, réservant la totalité de sa vie éveillée (hormis peut-être les vacances, pour lesquelles la mobilité est autorisée) à sa paroisse, sa communauté d'agglomération, son département ou même sa région. On ne fera pas ici l'injure au lecteur de rappeler le taux de renouvellement de la population des communes entre deux recensements (supérieur à 30% de la population), ni celui de la part des habitants qui déménagent dans une année (environ 13 % de la population), ni celui de la part des « habitants » qui chaque jour quittent leur commune, leur intercommunalité ou leur département pour aller travailler, consommer, etc. Le simple énoncé de ces mobilités conduit à envisager des formes de démocraties interterritoriales, et s'affranchir du postulat selon lequel plus le territoire est étroit, plus la démocratie est intense⁶. Il s'agit là d'une nécessité, si l'on veut saisir les leurs différentes dimensions du rapport politique/territoire que fabriquent les individus dans leurs trajectoires. Ceci appelle à compléter les formes traditionnelles du gouvernement représentatif par une présence des citoyens/habitants/usagers/contribuables pour laquelle il n'existe aujourd'hui que des bribes (conférences citoyennes, débat public, comités de ligne, etc.) : on peut envisager qu'un territoire se trouve conduit à consulter systématiquement ceux qui ne sont pas habitants mais aussi producteurs et usagers (actifs non résidents et consommateurs par exemple). Ces formes de démocratie hors les murs sont bien plus adaptées à la vie réelle que la fiction périmétrée de la démocratie du sommeil.

L'évolution, pas la réforme

Ces deux dimensions de la politique interterritoriale (l'action publique et l'évolution démocratique) se situent aux antipodes de la réforme envisagée. Loin de penser que l'on devrait restaurer un ordre territorial fondé sur l'étanchéité des périmètres et l'imperméabilité des compétences l'observation des pratiques nous montre combien le système local est en capacité d'évoluer et de trouver, par lui-même, les voies de l'efficacité et de la pertinence⁷.

Le législateur devrait prendre acte de cette évolution, et constater une maturation du local par lui-même si l'on peut dire, dans sa capacité à « voir plus loin que le clocher du village ». On sait désormais que tout découpage territorial, aussi vaste soit-il et que toute délimitation de compétence, aussi subtile qu'elle soit, seront vite dépassés, pervertis et contestés. Il faut donc faire le deuil de l'organisation magique, et s'attacher à donner les moyens de mieux fonctionner au système existant.

On pourrait, ici, tracer les grandes lignes d'une réforme (n+1 !) visant à favoriser le fonctionnement interterritorial du système local.

Un premier principe consisterait à sanctuariser, au moins pour une période donnée, les bases et les mécanismes de la fiscalité locale, de façon à ce qu'elle ne soit plus une des multiples variables d'ajustement des finances nationales⁸, mais qu'elle permette des « anticipations rationnelles⁹ », autant du point de vue des acteurs privés que de celui des acteurs publics.

Le deuxième principe consisterait à mettre fin à la frénésie d'innovation institutionnelle qui produit en permanence des formules nouvelles (pays, communautés, et maintenant métropole). Le local est aujourd'hui suffisamment mûr pour construire ses propres institutions intercommunales. Une seule formule suffirait, laissant le choix aux acteurs locaux du niveau d'intégration de la fiscalité et des compétences. Accessoirement, les carottes financières devraient simplement se limiter à la correction des handicaps sociaux et économiques et cesser d'intégrer des dimensions incitatives au regroupement, qui ne provoquent que des effets d'aubaine.

Le troisième principe consisterait à laisser, à l'échelle d'une région par exemple, les différents acteurs territoriaux s'organiser entre eux, pour assurer globalement les missions assignées aux collectivités territoriales par le législateur et, éventuellement, les objectifs de politique publique nationale qui pourraient s'inscrire dans les contrats de projet par exemple. Pour mettre en œuvre les missions et réaliser les objectifs nationaux, les acteurs territoriaux auraient toute latitude d'organisation, en se répartissant les tâches, en désignant des chefs de file, en se dotant de moyens complémentaires (établissements publics, syndicats, emprunts, etc.).

Un pacte de stabilité fiscale et institutionnelle, en contrepartie duquel les acteurs territoriaux organiseraient librement leurs relations interterritoriales en fonctions d'objectifs nationaux négociés serait une vision « mature » de la décentralisation : des relations de confiance entre le centre et la périphérie et des relations positives entre les acteurs locaux. Cette forme d'armistice face à l'appétit réformiste du législateur représente-t-elle une exigence exorbitante ?

D. B., P. E. & M. V.

1. Le fédéralisme n'est pas une « décentralisation », c'est même l'inverse : c'est une centralisation en cascade. Dans un système fédéral, le courant de souveraineté « monte », alors que dans la formation unitaire, il « descend ». Dans cette optique, la centralisation (il faudrait dire les centralisations) est bien plus puissante dans les régimes fédéraux que dans les régimes « unitaires » décentralisés.

2. Comme le fait judicieusement remarquer Bernardo Secchi, nous voulons tous rapprocher le domicile et le travail. Mais le domicile et le travail de qui ? De la femme, du mari, des enfants en âge de travailler ? Et rapprocher mon domicile de mon emploi d'aujourd'hui, ou de demain ? Cette métaphore souligne le caractère utopique de ce slogan largement partagé.

3. L'INSEE est en passe d'abandonner la notion de « territoires vécus » ou de « bassins de vie » tels qu'ils avaient été construits à partir de l'inventaire communal de 1998. Le principe du bassin de vie procède de la volonté d'inscrire la mobilité des habitants dans un périmètre clairement délimité. On demande aux maires de désigner, par service ou équipement, « la ville la plus fréquentée » par leurs administrés et on en déduit des figures spatiales polarisées, permettant de reconstruire une forme d'armature urbaine. Or cette lecture est totalement fautive, parce que les personnes ne respectent absolument pas la hiérarchie urbaine dans leurs déplacements et leurs pratiques de consommation. Dès lors, l'INSEE propose une nouvelle définition du « bassin de vie ». Il ne s'agit plus d'un territoire — au sens du degré d'attractivité d'un bourg ou d'une ville moyenne — mais d'un réseau individualisé. Un bassin de vie est constitué par la probabilité qu'un individu donné a de croiser, lors de ses déplacements domicile-travail tel ou tel équipement (hôpital, établissement d'enseignement, centre commercial, équipement culturel, etc.). On passe d'une définition générative de périmètres à une définition générative de probabilités, ce qui correspond évidemment bien plus à la réalité des pratiques sociales et spatiales. Le défaut de cette approche est qu'elle réduit les mobilités aux relations domicile travail ; sa grande force est d'affirmer que les territoires sont individualisés d'une part et qu'ils sont probabilistes d'autre part.

4. Vanier, M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris, Economica.

5. Ça n'a l'air de rien, mais la communauté urbaine de Dunkerque s'est récemment avisée que l'apprentissage du Flamand apporterait un atout supplémentaire aux demandeurs d'emploi qu'elle traite dans son périmètre. Tout simplement, il s'agit du passage d'une politique territoriale à une politique interterritoriale : à l'évidence, le marché de l'emploi ne s'arrête pas aux limites de la communauté urbaine de Dunkerque.

6. De la même façon qu'un périmètre large n'est pas nécessairement plus pertinent du point de vue de l'action, un périmètre étroit ne l'est pas plus du point de vue démocratique.

7. Soyons clairs : il ne faut pas voir ici un satisfecit global délivré au système local. Qui sommes-nous d'ailleurs pour s'arroger ce droit ? Nous sommes bien conscients de toutes les dérives existantes, qui, dans une certaine mesure ne peuvent être séparées des avancées que nous décrivons : dépenses d'investissement redondantes ou de confort, inflation des dépenses de personnels, absence d'évaluation, etc. Mais l'Etat n'est-il pas, en la matière, un mauvais maître ?

8. Il faut reconnaître que, dans les dernières années, malgré ce qu'affirment nombre d'élus, les collectivités locales ont été plutôt bien traitées. Elles en ont d'ailleurs profité, comme en témoigne l'accroissement des effectifs de la fonction publique territoriale.

9. Tout fiscalité locale est par essence sous optimale. Le tout est de le savoir et de trouver les moyens de s'en accommoder. Pour cela, il faut laisser aux acteurs économiques, sociaux et publics locaux un minimum de temps.